

# Die alte und die neue Integration : ein Rückblick auf die Zukunft der Schweiz

Autor(en): **Kreis, Georg**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **72 (1992)**

Heft 11

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165053>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Georg Kreis

## Die alte und die neue Integration

Ein Rückblick auf die Zukunft der Schweiz

Der Gedanke ist nicht originell, er taucht in der aktuellen Debatte um den allfälligen Beitritt der Schweiz zum EWR und zur EG immer wieder auf: Die Schweiz mit ihren 26 Kantonen kann, so sehr sie sich von Europa gerne ausklammert, gleichsam als Europa im kleinen, wie umgekehrt Europa (Westeuropa oder Europa insgesamt) beinahe als Schweiz im grossen verstanden werden – freilich als «unvollendetes» Gebilde, weil die einzelnen Staaten noch nicht wie die Kantone im Bunde in einer Union verbunden sind, und weil die Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Parlamentarismus erst noch weiterentwickelt werden müsste. Die einleuchtende Vorstellung, dass sich die europäische Gemeinschaft noch weiterentwickeln müsse, beruht allerdings, wenn auch uneingestandenermassen, auf der schlicht unrichtigen anderen Vorstellung, dass die Schweiz gewissermassen ein «vollendetes» Gebilde und sozusagen am Ziel ihrer Geschichte angekommen sei.

Diese Gleichsetzung der beiden Prozesse führt zur Vorstellung, dass die europäischen Staaten zur Zeit wahrscheinlich einen Integrationsprozess erleben, der demjenigen der schweizerischen Kantone vor rund 150 Jahren nicht unähnlich ist. Diese Vorstellung führt uns zur Frage, ob man am überprüfbareren Schicksal der Kantone innerhalb des schweizerischen Bundesstaates das künftige Schicksal beispielsweise der Schweiz innerhalb der europäischen Union ablesen könne. Das ist – mit ihren Vorzügen und Nachteilen – eine typische Laienfrage: Sie erwartet vom Historiker etwas naiv, aber legitimerweise ohne langes Wenn und Aber, eine klare und direkt verwertbare Antwort auf eine naheliegende Frage. Wer sich professionell mit Geschichte beschäftigt, kann sich dieser Frage nicht entziehen, auch wenn er oder sie der damit verbundenen Erwartung kaum zu entsprechen vermag.

Integration bedeutet Vergemeinschaftlichung von Politikbereichen und von Entscheidungsmodalitäten. Der Integrationsgrad der am Prozess Beteiligten lässt sich, wie *Daniel Frei* überzeugend dargelegt hat, nicht an einer einzigen Skala messen. Verschiedene Dimensionen sind zu unterscheiden: *Erstens*: die real-gesellschaftliche Dimension der Interaktionen, *zweitens*: die sozialpsychologische Dimension der Vorstellungen und *drittens*: die institutionelle Dimension der gemeinsamen Entscheidungsfindung. Dass die Entwicklungen in den verschiedenen Dimensionen nicht gleich schnell

laufen, folglich unterschiedliche Entwicklungsgrade bestehen, dürfte eher der Normalfall sein.

Die Integration wird in der Regel als Einwegvorgang verstanden. Man geht davon aus, dass die gesellschaftliche Entwicklung einem immer umfassender werdenden Integrationsprozess unterliege: kleine lokale und regionale Einheiten werden zu kantonalen, dann zu nationalen und schliesslich zu kontinentalen Einheiten integriert. Dieser Vorstellung ist entgegenzuhalten, dass zu schnelle oder zu weitgehende Integration gegenläufige Bewegungen provoziert, zu Desintegration und Zerfall und schliesslich zur Herausbildung neuer Formationen führt.

Daneben gibt es andere Grundvorstellungen, welche die Integrationsdebatte prägen und auf die im folgenden ebenfalls eingegangen werden muss: die Vorstellung etwa von der generellen Vereinheitlichung und Nivellierung der Kulturen und die Erwartung der fortschreitenden Demokratisierung unserer Gesellschaften wie umgekehrt die Befürchtung des drohenden Abbaus lokaler Selbstbestimmung durch die von fernen Zentralen ausgehende Fremdbestimmung.

Die verschiedenen Grundvorstellungen mit ihren Perspektiven und Visionen sollen nun am Fall der schweizerischen Entwicklung konkret erörtert werden.

### **Die Analogie-These**

1848 haben die Kantone einen Teil ihrer Souveränität abgetreten. Im Bereich der Aussen- und der Sicherheitspolitik kam es lediglich zu einer geringen Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes, denn diesbezüglich hatten *Tagsatzung* und *Vorort* schon 1815 eine gewisse Zuständigkeit erhalten. Völlig neu war aber, dass der Bund im Bereich der Zölle, der Post, der Münzen und der Pulverherstellung alleinige Befugnisse erhielt. Hinzu kamen insbesondere die Kompetenz, «öffentliche Werke» zu errichten, sowie ein Aufsichtsrecht über die Kantone.

Von grosser Bedeutung war sodann die allgemeine Verschiebung, die 1848 im Grundsätzlichen stattfand: Die gesamtschweizerische Dimension, die 1815 bloss den Charakter einer Hilfskonstruktion hatte, wurde zu einer den Kantonen gleichgestellten und tendentiell sogar übergeordneten Grösse eigenen Wertes. 1848 konnte eine Staatsordnung durchgesetzt werden, wie sie im Prinzip schon 1832/33 erfolglos angestrebt worden war. Der Erfolg im zweiten Anlauf ist aufgrund einer Kombination von mehreren Umständen zustande gekommen:

*Erstens* ist, und darauf muss später nochmals zurückgekommen werden, in der Abgeltung der kantonalen Zolleinnahmen eine Regelung gefunden

worden, die den verständlichen und berechtigten Interessen der Kantone besser entsprach. *Zweitens* hat sich die wirtschaftliche Notwendigkeit der Vereinheitlichung in der Zwischenzeit verstärkt, und zwar infolge der Zunahme der Produktivität, der Vergrößerung der Märkte und der Intensivierung des Handels aber auch infolge der 1845 ausgebrochenen schweren Wirtschaftskrise. *Drittens* hat die Ideologisierung des Gegensatzes zwischen dem liberalen und dem konservativen Lager dem Reformprogramm eine zusätzliche Schubkraft gegeben und ist der Weg zur Staatsgründung mit der militärischen Konfliktaustragung im sogenannten «*Sonderbundskrieg*» vom November 1847 geebnet worden. Der Tatsache, dass es sich um einen zweiten Anlauf, also um ein typisch schweizerisches Erdauerungsmuster handelte, das in Etappen zum Ziel gelangt und in der Regel über den Wiederholungseffekt zusätzlich Anhänger gewinnt, ist in diesem Fall wenig Bedeutung beizumessen.

Der Bundestaat ist, was gerne übersehen wird, vor allem aus wirtschaftlichen und nicht aus irgendwelchen ideellen Motiven, nicht aus der abstrakten Absicht, einen besseren Staat herzustellen, geschaffen worden. 1848 ist mit der Aufhebung von über 400 Binnenzöllen, mit der Vereinheitlichung der kantonalen Währungen, den über 800 verschiedenen Münzen und den insgesamt 79 Münzhoheiten, mit der Vereinheitlichung der kantonal differierenden Masseinheiten, der Schaffung eines gesamtschweizerischen Postwesens und der Einführung der Niederlassungsfreiheit der schweizerische Wirtschaftsraum vereinheitlicht, ein Binnenmarkt – ein «*common market*» oder gewissermassen ein *SWR* (*Schweizerischer Wirtschaftsraum*) – geschaffen worden. In bestimmten Regionen ist ein Teil der störenden Hindernisse allerdings bereits zuvor durch interkantonale Konkordate abgebaut worden.

Kann man die damalige Situation mit der heutigen vergleichen? Die heutige Situation entspricht insofern nicht ganz derjenigen von 1848, als heute zwei Stufen der Integration zur Diskussion stehen: die erste, die den Beitritt lediglich zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum, und die zweite, die den Beitritt zu einer Staatengemeinschaft vorsieht. Die Parallelisierung bezieht sich richtigerweise eher auf den zweiten Schritt.

Die wichtigsten Übereinstimmungen lassen sich wiederum in drei Punkten fassen: Die *erste* Übereinstimmung findet sich in der *wirtschaftlichen Problematik*. Auch heute geht es um die Schaffung eines grösseren Wirtschaftsraumes mit den entsprechenden Vor- und Nachteilen. Der Integrationsschritt von 1848 dürfte in ökonomischer Hinsicht wegen des Nebeneinanders stark selbständiger Wirtschaften grösser gewesen sein als der jetzige in einer von gewachsenen Interdependenzen geprägten Gesellschaft. Die Übereinstimmung in diesem Problembereich erstreckt sich auch auf die

damals wie heute gegebene Notwendigkeit, gegen aussen «mit einer Stimme» zu reden, damals als Schweiz im Namen der Kantone, heute als Europa im Namen der Nationen und beidemal in Fragen der Zolltarife, des Niederlassungsrechts, der Wechselkurse, der Verkehrskoordination usw.

Die *zweite* Übereinstimmung besteht darin, dass sich solche Reformen nicht auf das Wirtschaftliche beschränken können, sondern immer auch *politische Konsequenzen* haben. Die politischen Konsequenzen lassen sich ausdrücken mit Preisgabe von reeller, aber auch nur scheinbarer Autonomie auf unterer Ebene einerseits und mit Gewinn von – freilich begrenzten – Einflussmöglichkeiten auf oberer Ebene andererseits. Eine Analogie kann man aber nur im Beitritt zur EG und nicht im Beitritt zum EWR sehen. Die *dritte* Übereinstimmung betrifft das Problem der *Grössenordnungen*. Damals wie heute ging und geht es um die Integration von etwa gleich gewichtigen Teileinheiten. Der Bevölkerungsanteil der Schweiz mit rund 7 Mio. Einwohnern in einer erweiterten EG der Achtzehn mit rund 377 Mio. Einwohnern würde zwar bloss 1,8 Prozent ausmachen. Die Anteile der kleinen Kantone, die in der Schweiz ganz gut gedeihen konnten, waren und sind nicht grösser. 1836/37 betragen sie beispielsweise 0,6 Prozent im Fall von Uri oder 0,7 Prozent und 1,4 Prozent in den Fällen von Glarus und Schaffhausen. Auch die Distanzen sind letztlich nicht grösser, im Gegenteil, dank der modernen Kommunikationsmittel sind sie sogar kürzer geworden. Der Weg zwischen Bern und Brüssel ist heute weniger aufwendig, als es früher die Wege etwa zwischen Chur oder Luzern und Bern waren. Kommt hinzu, dass durch die gewaltig erleichterte Mobilität die geographischen Räume allgemein kleiner scheinen und viele ausserschweizerische Gebiete uns heute jedenfalls nicht ferner stehen als 1848 manche ausserkantonale.

Neben den hier erwähnten Analogien gibt es aber folgende Unterschiede:

Erstens: Die Kantone von 1848 waren durch staatsrechtliche Bande, durch eine langjährige gemeinsame Geschichte und durch die Idee der umfassenden Eidgenossenschaft stärker miteinander verbunden als heute die Staaten der europäischen Gemeinschaft. Genaues wissen wir allerdings auch in dieser Frage nicht. Wenn sich auf privater Ebene schon früh eine bemerkenswerte Solidarität manifestierte (1852 mit der Sammlung zur Tilgung der Kriegsschulden der Sonderbundskantone, später vor allem in Fällen von Unwetterkatastrophen, 1861 beim Brand von Glarus), heisst das nicht, dass man in den jungen Jahren des Bundesstaates mit der gleichen Selbstverständlichkeit den Finanzausgleich zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Kantonen akzeptiert hätte. Das vertiefte Wir-Gefühl, die sozialpsychologische Integration, ist nicht eine Voraussetzung, sondern eine Folge der institutionellen Intergration von 1848. Es ist durchaus möglich, dass mit der Zeit auch auf europäischer Ebene eine über spontane Sammel-

aktionen hinausgehende, staatsrechtlich fixierte Ausgleichsmechanismen akzeptierende Solidarität heranwächst, für die das «*einzig Volk von Brüdern und Schwestern*» nicht nur eidgenössische, sondern europäische Dimensionen hat.

Zweitens: Der Zusammenschluss von 1848 diente dem Aufbau eines in sich geschlossenen Nationalstaates. Die Europäische Gemeinschaft bildet aber in nur geringem Masse eine supranationale Interessen- und Schutzgemeinschaft. Das Wort von der «Festung Europa» zeigt freilich, dass eine Tendenz in dieser Richtung bestehen könnte. Wer die Unterschiede unterstreichen will, betont gerne, dass es 1848 immerhin um eine Verfassung ging, 1992 und später nur Verträge zur Diskussion stehen. Abgesehen davon, dass man auch eine Verfassung als (Gesellschafts-)Vertrag verstehen kann, ist doch zu sagen, dass der formale Unterschied von vergleichsweise geringer Bedeutung ist: In beiden Fällen ging bzw. geht es um eine Anpassung des «*pays legal*» an das «*pays réel*».

Drittens: Eine historische Analogie könnte man am ehesten noch in den kantonalen Einzelbeitritten zur Zeit der Alten Eidgenossenschaft sehen, wobei diese Allianzen aus nicht viel mehr als aus gegenseitigen Hilfsversprechen bestanden und keine weiteren Souveränitätsabtretungen bedeuteten. 1848 ging es nicht um Beitritte, sondern um die Frage, ob eine bestehende Gemeinschaft unter sich eine weitere Vertiefung der Integration vornehmen wollte. Demnach hat 1848 seine moderne Entsprechung vielmehr im Maastrichter Beschluss der EG von 1992, mit der «*Einheitlichen Akte*» eine neue Integrationsetappe anzuvisieren. Auch das Verhältnis von Bund und Kantonen einerseits und von EG-Kommission und Mitgliedstaaten andererseits ist nicht dasselbe. Im einen Fall ging und geht es um ein stark föderalistisch ausgestaltetes System mit einem mitsprachestarken Parlament. Im anderen Fall handelt es sich um eine zentralistische Union, die in der ersten Phase wohl auch nicht anders als dirigistisch sein konnte. Die Schweiz von 1848 dürfen wir allerdings auch nicht demokratischer sehen als sie war. Die heute heiligen Instrumente der direkten Demokratie gab es noch nicht. Referendum und Initiative wurden bekanntlich erst 1874 und 1891 eingeführt. Wie im Falle der Schweiz könnte sich auch die Europäische Gemeinschaft diesbezüglich als ausbaubar erweisen. Viele Zeichen deuten darauf hin, dass die Eventualität mehr und mehr Realität wird.

Eine offene Frage ist, wie die Stärken der staatlichen und nichtstaatlichen Kräfte von damals und heute einzuschätzen und dann gegeneinander zu halten sind. Die Frage ist darum wichtig, weil man mit ihrer Beantwortung Aussagen darüber machen könnte, ob die staatliche Normierungspotenz und – aus der Sicht des autonomen Individuums – die entsprechende Fremdbestimmung heute grösser sind als damals.

## Der Prozess der Vereinheitlichung

Es wäre in der Tat ein Irrtum zu meinen, dass Standardisierung oder eben Homogenisierung bzw. Universalisierung nur oder hauptsächlich – und überdies im Zusammenhang mit Gründungsakten oder Beitritten – von staatlicher Seite ausgehe oder vom Staat durch Nichtbeitritt abgewehrt werden könnte.

Auch wenn man sowohl von 1848 wie von 1992 – in einem Nebensatz – sagen kann, dass es sich um epochale Entscheidungen handelt, ist es wichtig, diese in der Perspektive längerfristiger Entwicklungen zu sehen: Die Schweiz hat, unabhängig von staatsrechtlichen Flurbereinigungen, einen gleitenden Vereinheitlichungsprozess erlebt, der lange vor 1848 einsetzte und lange nach 1848 noch am Werk war. Entsprechendes gilt in der europäischen Dimension auch für 1992.

Ein wichtiger Faktor war die kantonsübergreifende Organisation der Landesverteidigung von der 1819 eröffneten Militärzentralschule in Thun und den ersten eidgenössischen Truppenlagern bis zur Einführung der Pädagogischen Rekrutenprüfungen um 1875. Auch das Bildungswesen trug trotz der Wahrung der kantonalen Schulhoheit wesentliches zur Annäherung und Verknüpfung der schweizerischen Teilgebiete bei, von den ersten Lehrerseminarien der 1830er Jahre über die 1855 gegründete ETH mit der seit 1969 in Lausanne geführten Schwesteranstalt der EPFL, ferner die vielen Landwirtschaftsschulen und wegen der notwendig gewordenen Vereinheitlichung im Medizinalwesen die seit 1880 das kantonale Schulwesen mitbestimmende eidgenössische Maturitätsverordnung.

Standardisierend wirkte ferner permanent (also noch heute) die gesamtschweizerische Gesetzgebung im Privatrecht und im öffentlichen Recht, insbesondere auch im Bereich der Sozialversicherungen.

Zu diesen immerhin staatlichen Regulierungen kam die Herausbildung gesamtschweizerischer Privatorganisationen von der *Helvetischen Gesellschaft* von 1761, über die 1810 gegründete *Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft* und die alle vor 1848 entstandenen gesamtschweizerischen Schützen-, Turn- und Gesangsvereine. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts sorgte die gesamtschweizerisch angelegte Organisation der wirtschaftlichen Interessen für einen weiteren Ausbau der überkantonalen Einheit: 1870 entstand der *Schweizerische Handels- und Industrieverein (Vorort)*, 1879 der *Schweizerische Gewerbeverband*, 1880 der *Schweizerische Gewerkschaftsbund*, 1897 der *Schweizerische Bauernverband*. Weitere nationale Berufsorganisationen folgten.

Vereinheitlichungen erfuhr die Schweiz und erfährt mit ihr Europa auch im Alltagsleben, ohne Urnenentscheid in den Wohn-, Ess- und Kleidungsgeohnheiten, am Arbeitsplatz und in der Freizeit. Während des letzten

Weltkrieges hatte die Lebensmittelrationierung national stark standardisierend gewirkt. Heute geht eine nationale und internationale Vereinheitlichung von den Supermärkten und den elektronischen Medien aus.

Einige Domänen haben sich allerdings dem Vereinheitlichungsprozess gegenüber als resistent erwiesen: grosse Teile des Schulbereichs, dann etwa die Vielfalt der kantonalen Prozessordnungen und insbesondere die kantonalen Steuerordnungen. Auch die Bruttosozialprodukte und die Staatseinnahmen und -ausgaben weisen im interkantonalen Vergleich noch immer grosse Unterschiede auf. Die Indexliste zur Finanzstärke der Kantone (Stand November 1991) klappt bei einem schweizerischen Mittel von 100 Punkten zwischen dem Maximum von Zug und Basel mit 210 und 172 Punkten und dem Minimum von Uri und Jura mit 30 und 34 Punkten stark auseinander.

Was die wirtschaftliche Stärke der verschiedenen Teileinheiten betrifft, ist keineswegs sicher, dass es immer mehr zu einem Ausgleich der Unterschiede kommt. Da könnte auch eher das Gegenteil von Nivellierung gedeihen, nämlich wachsende Disparität zwischen wirtschaftlich starken Agglomerationen und wirtschaftlich schwachen Peripherien. Entsprechend gefragt wären die weiter oben bereits angesprochenen staatspolitischen Ausgleichsmechanismen.

### **Der Prozess der Differenzierung**

Dem Epos von der zunehmenden Vereinheitlichung und Vermassung liegt die Vorstellung zugrunde, dass das Leben ursprünglich bunter, variantenreicher gewesen sei und die weitere Entwicklung zumeist eine starke Verödung bedeute. Die vorangegangenen Ausführungen über die Standardisierung könnte uns in dieser Meinung bestärken. Neben diesem Prozess gibt es aber einen *gegenläufigen* Vorgang, eben den der Differenzierung und individuellen Ausgestaltung. Nicht erst durch die postmoderne Steigerung des seit etwa den sechziger Jahren nach und nach Einzug haltenden Pluralismus, schon lange vorher war die Palette der Varianten an Lebenshaltungen wesentlich grösser als – vereinfacht gesagt – in den Zeiten des 19. Jahrhunderts.

Das Zeitungsangebot ist – auch wenn gerne das Gegenteil behauptet wird – vielfältiger geworden, auch das Angebot der Radioprogramme, sodann das Lebensmittelangebot.

Uns muss hier vor allem die Frage interessieren, ob der Prozess der Differenzierung auch im Bereich der staatlichen Teileinheiten, der Kantone und der Gemeinden, stattgefunden hat. Sowohl auf der kantonalen als auch

der kommunalen Ebene kann man Hinweise dafür finden, dass dem durchaus so ist.

Was die *Gemeinden* betrifft, wäre es falsch, nur die Zusammenlegungen oder die Anschlüsse an städtische Zentren durch Eingemeindungen zu sehen.

Nicht nur, dass das Leben sehr vieler Gemeinden heute aktiver ist als früher, ja die Existenz der meisten Gemeinden als politische Einheit sind jüngeren Datums. So hat der Kanton Graubünden erst 1851 den 213 autonom erklärten politischen Gemeinden die Zuständigkeiten übertragen, die vorher den 63 Gerichtsgemeinden vorbehalten waren. Man stellt sich die Gemeinde gerne als Urzelle unseres Staatswesens mit grosser historischer Tiefe vor. Die politische Lokalgemeinde ist indessen ein Differenzierungsprodukt des 19. Jahrhunderts.

In diesem Zusammenhang muss auch kurz von den *Städten* die Rede sein, nicht von den Grossstädten, sondern beispielsweise von Nyon, Bulle, Rheinfelden, Olten, Eglisau, von kleineren Städten also, die zum Teil schon früher als Munizipalstädte wichtige Gegengewichte zu den kantonalen Zentren der Macht gebildet haben. Das Selbstbewusstsein dieser Städte hat sich verstärkt und nicht abgeschwächt, zumal die bürgerliche Substanz der Grossstädte durch die City-Bildung ausgedünnt worden ist.

Und was die *Kantone* betrifft, gibt es manche, die erst im Laufe des 19. Jahrhundert ihre Individualität und Identität gewonnen haben. Die Kantone Tessin und Graubünden waren zu Beginn des vorangehenden Jahrhunderts eher ein Konglomerat von Vogteien oder Gerichtsbezirken als Kantone mit einer ausgebildeten Identität. Bei manchen anderen Kantonen kann man feststellen, dass die Konstruktion der Kantonspersönlichkeit insbesondere durch Brauchtum und durch die symbolische Aufladung von Baudenkmalern und Landschaften zu sogenannten Wahrzeichen erst in unserem Jahrhundert so richtig stattfand. Dass die allgemeine Entwicklung auch zur Verstärkung von partikularen Identitäten führt, zeigt das Schicksal des Baselbiets: In der Zwischenkriegszeit und in den ersten Nachkriegsjahren ein «Hinterland», das stark der Sogwirkung von Basel-Stadt ausgesetzt war, wurde es in den sechziger und siebziger Jahren zu einem Gemeinwesen mit einem auch den Bedürfnissen der Moderne genügenden eigenen Fundament. Das bedeutendste Produkt der staatlichen Ausdifferenzierung ist in unserem Jahrhundert die Schaffung des Kantons Jura.

Die modernitätsbedingte Aufwertung regionaler Kräfte bringt in der Schweiz, anders als im Ausland, nur wenig in Bewegung, sind doch hier die Strukturen wegen des Föderalismus und des geltenden Prinzips der Subsidiarität bereits so eingerichtet, dass die staatliche Ausdifferenzierung innerhalb des Gegebenen stattfinden kann.

## Die beiden Seiten des gesellschaftlichen Wandels

Der Integrationsschub von 1848 brachte zwar gesamtwirtschaftliche Vorteile, er brachte aber für gewisse Regionen und Wirtschaftszweige, und das heisst für einen Teil der schweizerischen Bevölkerung auch Nachteile in Form von Umstellungszwängen und vorübergehenden Einkommenseinbussen. Welches die konkreten Probleme waren, wissen wir nicht; selbst die jüngst erschienenen historischen Untersuchungen über die schweizerische Wirtschaft gehen auf diese Frage nicht ein. Und die älteren Nationalgeschichten referieren lediglich den ideologischen Konflikt zwischen der katholisch-konservativen und der reformiert- oder laizistisch-fortschrittlichen Schweiz. Für die sozialen Modernisierungsspesen des mit 1848 begünstigten Wirtschaftsbooms hatte die affirmative Geschichtsschreibung der bürgerlichen Schweiz kein Auge, und die am Marxismus orientierte kontestative Geschichtsschreibung der Sozialisten konzentrierte sich so sehr auf einzelne Arbeitsverhältnisse und auf die allgemeine Ausbeutungsproblematik, dass sie den modernisierungsbedingten Anpassungszwängen keine Bedeutung beimass.

1848 wird es vor allem im lokalen Transportgewerbe grössere Umstellungsprobleme gegeben haben. Möglicherweise waren wegen der Schaffung des schweizerischen Binnenmarktes wirtschaftlich rückständige Kantone vermehrt der Konkurrenz der wirtschaftlich starken Kantone ausgesetzt. Die konservativen Landkantone befürchteten eine starke Einwanderung und eine entsprechende «Überfremdung» ihrer Gebiete durch andere Miteidgenossen – in Wirklichkeit sollte das Gegenteil eintreten: Es kam zu Abwanderungen aus den einkommensschwachen Regionen in die prosperierenden Wirtschaftszentren. Eine ernsthafte Krise erlebten die kleineren Bauern- und Gewerbetriebe in den sechziger Jahren wegen der modernitätsbedingten Ausdehnung der Wirtschaftskreise: Die Rationalisierung (Industrialisierung und Spezialisierung) sowie die Verbesserung der Transportmöglichkeiten (Eisenbahn!) verschärften die Konkurrenz, der Distanzschutz fiel weg, die Zinsen stiegen, weil moderne Unternehmen höhere Renditen erzielten – doch all dies hatte mit 1848 herzlich wenig zu tun.

Eine ziemlich direkte Folge von 1848 war hingegen das mit der Schaffung des Bundesstaates schrittweise eingeführte Verbot der Fremden Dienste (Söldnerwesen). So schmerzlich dieser Eingriff in das Sozialgefüge und die Tradition sowie ganz konkret die damit verbundenen Einkommensausfälle vor allem für die konservativen Kantone waren, im Rückblick wird man diesen Modernisierungsschritt für richtig erachten.

Zu grösseren, weil letztlich alle tangierenden Umstellungen kam es wegen der Münz- und Massvereinheitlichung. Die Einführung des Schweizer

Frankens mit seinem sich an Frankreich anlehnenen dezimalen Münzsystem hatte vor allem in der deutschen Schweiz heftige Widerstände zu überwinden. Widerstand gab es auch bei der Massvereinheitlichung, doch ging er in diesem Fall von der französischen Schweiz aus.

Der Strukturwandel von 1848 war für einige gewiss eine Zumutung. Hätte er deswegen unterbleiben müssen? Hätte man, um die Frage zuzuspitzen, auf die Gründung der modernen Schweiz verzichten müssen, weil beispielsweise einige St. Galler in der Einführung des Frankensystems Landesverrat und den sicheren Ruin ihrer Wirtschaft erblickten? Wie im Falle der etwa zur gleichen Zeit aufkommenden Eisenbahn und, wenige Jahrzehnte zuvor, der Fabrikmechanisierung mussten die nötigen Strukturanpassungen trotz ihres sozialen Preises eingeleitet werden. Damit seien die allenfalls tatsächlich zugemuteten Opfer keineswegs bagatellisiert. Diese können – heutzutage wenigstens – anders als mit der Zementierung veralteter Strukturen, nämlich mit der Gewährung von Übergangshilfen durchaus ernstgenommen werden.

Gesellschaftlicher Wandel ist in der Regel mit Gewinnen und Verlusten verbunden. Die positiven und die negativen Auswirkungen der nötigen und wünschbaren Modernisierung verteilten sich indessen nicht gleichmässig. Wir können annehmen – genaue Studien dazu gibt es nicht –, dass einige in der neuen Situation nur Gewinner und andere wiederum nur Verlierer waren. Es wäre durchaus denkbar, dass die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung auch ohne grundlegende Staatsreform die gleichen positiven und negativen Auswirkungen gezeitigt hätte. Sie wären aber nicht in einen direkten Zusammenhang mit der Politik gebracht worden.

Die Geschichte des durch «1848» bedingten sozialen Wandels ist noch nicht geschrieben, weshalb wir wenig über seine Auswirkungen wissen. Die Historiographie hat sich vor allem mit den Veränderungen beschäftigt, die sich für die Staatshaushalte der Kantone durch die Aufhebung der Binnenzölle ergaben. Während sich die Reformer von 1832/33 wenig um die voraussichtlichen Einkommensausfälle kümmerten, wurde 1848 dieses Problem sehr ernstgenommen und die Zustimmung zur neuen Verfassung mit grosszügigen Abfindungen aus der künftigen Bundeskasse sozusagen erkaufte.

## **Schluss**

Von einer in der heutigen Debatte zuweilen erörterten Gemeinsamkeit ist bisher noch nicht die Rede gewesen: von der Feststellung nämlich, dass 1848 wie 1992 keine Grundwelle der Begeisterung bestanden habe. Diese Parallelisierung soll uns trösten und in Aussicht stellen, dass auch in unseren

Tagen wichtige Entscheidungen in die nötige und darum richtige Richtung herbeigeführt werden können, obwohl sie nicht von einer Grundwelle der Begeisterung getragen sind.

So bekannte Bundesrat *Kaspar Villiger*, sein «*Entscheid für Europa*» sei «weniger ein *Entscheid des Herzens. Es ist vor allem ein Entscheid der Vernunft...*» («*NZZ*», 16. September 1992) 144 Jahre zuvor hatte sich beispielsweise der Basler Altratsherr *Heusler* in gleicher Weise geäußert, sagte er doch vom Bund von 1848, er sei «*un mariage de raison ohne Freude und Illusion*»; er fügte die Bemerkung bei, die wir auch heute aus dem Munde mancher Konservativen hören: ungewiss und dunkel sei der Gang, den die eidgenössischen Behörden einschlugen...

Wenn man sieht, wie der Bundesvertrag von 1815, die Bundesverfassung von 1848 und zum Teil die Totalrevision von 1874 zustandekamen, dann muss man die immer wieder vertretene Meinung, dass die schweizerische Union von 1848 «*dal basso*» entstanden sei, die europäische Union der Gegenwart dagegen «*dal alto*» zusammengefügt werde, ins Reich der Mythen verweisen. Und sollte man damit meinen, dass die schweizerische Vorgeschichte, die zu 1848 hinführte, langsamer gewachsen und darum solider aufgebaut sei als diejenige einer zu schnell entstandenen westeuropäischen Union, dann müsste man auch diesbezüglich widersprechen: Zwischen 1815 und 1848 jedenfalls ist in unseren Landen der Integrationsweg nicht weniger schnell (übereilt?) abgesprochen worden als in Westeuropa zwischen 1952/1957 und 1991.

1848 erscheint als harmonisches Gemeinschaftswerk, weil wir *erstens* im Rückblick gerne verklären und weil *zweitens* schon in der Zeit selbst ein irreführendes Bild in Umlauf gesetzt worden ist. Das 1848 von der zeitgenössischen Propaganda der liberalen Staatsideologen vermittelte Bild einer enthusiastischen Schweiz ist in der Tat unzutreffend. Selbst ein Kanton wie der Aargau hiess die Bundesverfassung nur mit 70,3 Prozent Ja-Stimmen gut. In Basel-Stadt schimpfte man gegen die heute jederman einleuchtende Vereinheitlichung des Zoll- und Postwesens mit dem Schlagwort, man unterstütze damit die «*Bundesbürokratie*». Man hatte auch grösste Mühe, das heute selbstverständliche Prinzip der freien Niederlassung anzuerkennen: Die Nichtbasler waren von der Abstimmung über die Bundesverfassung vom August 1848 noch ausgeschlossen und konnten ihre Meinung nur in einer inoffiziellen Separatabstimmung kundtun. Die gesamte konservative Schweiz gegen ihren Willen in den neuen Bundesstaat genommen, und viele Radikale waren enttäuscht und sahen in der Bewahrung föderalistischer Elemente einen Verrat der «*Revolution*» von 1847. Es gab aber – und etwas Analoges in unserer Zeit ist eigentlich nicht in Sicht – eine begeisterte politische Elite, die von der Richtigkeit ihrer Vision überzeugt und entsprechend handlungs- und durchsetzungswillig war.

Es gibt keine Wiederholung der Geschichte. 1993 (als Jahr der möglichen Inkraftsetzung des EWR-Vertrages) oder 1996 (als Jahr des vermuteten frühestmöglichen EG-Beitritts) sind nicht 1848. Es gibt aber ein reiches Anschauungsmaterial. Wir entfernen uns nicht von der Gegenwart, wenn wir uns damit auseinandersetzen. Die Geschichte bringt uns näher heran an die Auseinandersetzung mit Fragen der Zukunft.

*Ausgewählte Literatur*

Bonjour, Edgar: Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates. Basel 1948.

Frei, Daniel: Integrationsprozesse. Theoretische Erkenntnisse und praktische Folgerungen. In: Die Identität Europas. Fragen, Positionen, Perspektiven. Hg. V. Werner Weidenfeld. München 1985. S. 113–131.

Kreis, Georg: Der Weg zur Gegenwart. Die Schweiz im neunzehnten Jahrhundert. Basel 1986.

Rappard, William E.: Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948. Zürich 1848.

Schneider, Hans: Geschichte des Schweizerischen Bundesstaates 1848–1918. Erster Halbband 1848–1918. Zürich 1931.

